联合国 S/2018/89*



安全理事会

Distr.: General
25 January 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于布隆迪局势的报告

一. 导言

1. 本报告根据第 2303(2016)号决议提交，其中安全理事会请我每三个月向其报告布隆迪局势，包括任何煽动仇恨和暴力的公众事件。继 2017 年 5 月 5 日就任并访问布隆迪和该区域后，我的特使于 2017 年 7 月 26 日和 11 月 20 日向安理会通报了他对该国局势的评估，以及他与政府官员、政党领导人、民间社会代表及乌干达总统约韦里·穆塞韦尼和坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·姆卡帕(两人分别是东非共同体所主导对话进程的调解人和协调人)的会晤成果。

2. 本报告述及我的特使 2017 年 11 月 20 日向安理会通报情况以来的期间，详述了布隆迪的政治近况、为开展包容性对话所作的区域努力、我的特使以及驻该国联合国系统的各项活动。

二. 重大动态

A. 政治动态

3. 距离布隆迪最近一次危机爆发已有逾两年半时间，政治局势依然紧张。政府继续寻求修订宪法，导致与反对派的紧张关系恶化。与此同时，由于政府和反对派依然互不信任，弥合各方分歧的区域努力没有成功。各利益攸关方非但没有寻求达成共识，反而继续就对话进程本身争论不休。

布隆迪国内动态

4. 布隆迪政府继续其宪法修订工作。2017 年 11 月 24 日，政府通过了布隆迪人之间对话全国委员会的各项建议。拟议的修订将于 2018 年 5 月进行全民公决，内容包括：(a) 将总统任期延长至七年；(b) 以五年为期，审查行政、议会和司法部门 60%胡图族、40%图西族的种族配额；(c) 设立总理一职，取消第二副总统一职；(d) 将议会通过基础性议案所需的三分之二多数改为简单多数。许多布隆

* 由于技术原因于 2018 年 2 月 28 日重发。

18-01202 *(C) 280218 280218



迪的利益攸关方和合作伙伴对于拟议的修订可能会推翻《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》的部分成果表示关切。为废除该协定规定的种族配额提供机会，更是格外令人关切。

5. 12 月 12 日，布隆迪总统皮埃尔 • 恩库伦齐扎在基特加省 Bugendana 发起了一场支持修宪的运动。政府官员、与执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量有关联的已登记政党的领导人、外交代表和数千名群众参与了此次运动。总统称赞修正案将为布隆迪带来现代宪法，警告发声或积极反对修改的人“逾越了红线”。对此，来自 Amizero y’Abarundi 联盟的反对派领袖人物、也是国民议会第一副议长的阿加顿 • 鲁瓦萨抵制集会，谴责其“违法”。反对党真正布隆迪民主阵线副主席莱昂斯 • 恩根达库马纳将此次活动描述为“一场可能导致布隆迪社会政治气候进一步恶化的事件”。

6. 11 月 5 日，恩库伦齐扎总统将全国独立选举委员会的任期延长六个月，这一决定遭到反对党的质疑。12 月 15 日，委员会主席会晤政党领导人、民间组织和宗教代表，请他们参加省级和市镇级选举委员会。

7. 与此同时，12 月 11 日，内政部长和财政部长签署联合令，概述了公众向政府运营的 2020 年选举基金自愿捐款的制度。该基金于 2017 年 6 月由恩库伦齐扎总统成立，他本人捐款 500 万布隆迪法郎(2 850 美元)，呼吁人们同他一起履行他所认为的“爱国责任”。恩库伦齐扎总统赞扬该基金象征着布隆迪摆脱捐助国，实现财政自主，称其为“团结一致恢复了国家政治独立”。几位部长、政府高官和民间组织公开向该基金捐款。从 2018 年 1 月起，雇员、学生和无业者被要求每年支付固定金额，从合 50 美分到一个月工资不等。公务员的捐款将从工资中自动扣除。无力支付者必须书面解释理由。

8. 民间组织“唤醒良知改变态度行动组织”主席 Faustin Ndikumana 和 Gabriel Rufyiri 以及反腐败监督组织“反腐败和反贪污观察组织”分别谴责这一运动非法。Rufyiri 更是将这一制度形容为“光天化日之下对世界最贫穷人民的有组织抢劫”。反对派团体遵守《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》和恢复法治全国委员会以及 Sahwanya-布隆迪民主阵线也对这一运动予以谴责。

东非共同体主导的布隆迪人之间对话

9. 东非共同体主导的布隆迪人之间对话并未取得重大进展。2017 年 11 月 27 日至 12 月 8 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的第四届对话会议期间，尽管协调人作出努力，但各方未能进行真诚、直接的对话，达成一致或发布声明。协调人编纂了一份“共同点和分歧点”概要，提交给调解人。

10. 11 月 7 日，乌干达常驻联合国代表以穆塞韦尼总统的名义在对话会议前会晤了恩库伦齐扎总统，讨论了推进政治进程的努力。10 月 20 日，作为对话会议前磋商的一部分，协调人还会见了执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量的秘书长。与此同时，内政和公民教育部长于 11 月 21 日召开了已登记政党领导人

和代表出席的政党论坛会议，为当届会议做准备。会上，保卫民主全国委员会-保卫民主力量秘书长呼吁与会者游说协调人姆卡帕禁止民间社会代表参会，称“讨论只应在政治家之间进行”。

11. 不过，仍有约 32 个已登记政党和确定身份的民间组织、媒体、妇女、青年和宗教团体(除天主教会)成员出席了该届会议。政府由内政部长助理代表，保卫民主全国委员会-保卫民主力量由高级党员代表。监察员和两位前总统多米蒂安·恩达伊泽耶和西尔维斯特·恩蒂班通加尼亚也出席了会议。布隆迪境内反对派团体的领导人同样出席，包括 Amizero y’Abarundi 联盟的阿加顿·鲁瓦萨和埃瓦里斯特·恩加因彭达和 Sahwanya-布隆迪民主阵线的莱昂斯·恩根达库马纳。尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会未以团体形式受邀，因此其成员拒绝出席。此外，34 名背负政府逮捕证的人士没有受邀。在 11 月 18 日的声明暨给调解人的信中，尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会将此届会议斥为“支持恩库伦齐扎先生摈弃《阿鲁沙协定》和《宪法》的阴谋”。“阻止第三个任期”运动的领导人也拒绝出席，称对话进程缺乏包容性，与会民间社会代表的安全得不到保障。他们还批评东非共同体领导层“论调与价值观不一”，称冲突一方成功将进程的目标转移到对自己有利的一面，导致整个对话毫无意义。

12. 12 月 8 日，会议结束时发布了一份对 19 项“共同点”的总结，包括：(a) 布隆迪的主权和所有布隆迪人的政治和社会权利；(b) 恪守《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》和《宪法》，它们是持续和平、安全与稳定的基础；(c) 危机的政治性和通过政治途径解决的必要；(d) 需要在其他利益攸关方和国际社会的支持下，为难民和流亡政治人士回返和重新融入社会以及重新安置境内流离失所者创造安全的环境。

13. 协调人还总结了 11 项“分歧点”，与会者未能在以下问题上达成一致：(a) 安全机构的去政治化；(b) 个人和合法组成团体的基本自由，如结社、集会、言论和运动自由；(c) 释放政治犯；(d) 宪法修正案；(e) 议会从三分之二多数改为简单多数；(f) 解除平民和团体的武装；(g) 回返的流亡政治人士的人身安全和财产保护；(h) 安全部门改革；(i) 接触准备放弃暴力的武装团体，追求和平和解；(j) 放开政治空间；(k) 解除逮捕令，大赦政治拘留犯。

14. 协调人承诺会晤调解人，向其通报会议情况，并征求关于下一步行动的看法，以便计划在接下来数月召开下一届会议。然而，政府仍然坚称对话进程应迁址到布隆迪举行，称“布隆迪没有危机”。12 月 11 日，政府发言人发布声明，坚称这是最后一次在布隆迪之外召开会议。在该声明中，发言人还呼吁难民和未被指控的流亡布隆迪人返回家乡，为 2020 年选举的组织工作作出贡献。至于背负逮捕令的人，政府继续呼吁他们返回，“接受法律制裁”。

15. 相反，政治反对派领导人坚持认为，布隆迪安全局势恶劣，践踏人权情况仍然存在，需要开展真诚、包容的对话，为危机提供可持续的解决办法。他们还强

调了布隆迪严峻的社会经济和人道主义形势。12 月 8 日，尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会发布了一份公报，敦促区域领导人即约韦里•穆塞韦尼总统和坦桑尼亚联合共和国总统约翰•马古富利对恩库伦齐扎总统施加政治、外交和经济压力，包括实施禁运，以强迫其加入对话。它呼吁非洲联盟、东非共同体和联合国“认识到恩库伦齐扎总统无意谈判”，请联合国“进一步参与解决危机”。它还警告称“恩库伦齐扎追求终身总统制可能引发内战风险”。

B. 安全局势

16. 总体安全局势仍然平静，但一些独立的事件引起了动荡，政府往往将其归咎于土匪行为或土地纠纷。在 9 月份报告的榴弹袭击和绑架事件数量有所下降后，据报 11 月 20 日至 12 月 20 日之间在布琼布拉城市省和穆朗维亚省发生了 7 起榴弹袭击。

17. 10 月 22 日，新近成立的反对派运动布隆迪人民力量的四名领导人据报被坦桑尼亚联合共和国安全部队逮捕并移交给布隆迪安全人员。该反对派团体和其他反对派团体呼吁坦桑尼亚联合共和国当局说明这些领导人的下落。坦桑尼亚联合共和国政府和布隆迪政府均未证实逮捕这些人。

18. 安全局势的另一特点是警方正在开展入屋搜索行动，特别是在 2015 年反政府示威声势最为浩大的布琼布拉城市省街区。在此类行动期间，他们频繁逮捕未在“家庭登记簿”(要求每个家庭保有的访客登记簿)上登记的人；其中一些被捕者被拘留审问。仍在继续逮捕真实或假想的反对派成员，特别是民族解放力量/鲁瓦萨和团结民主运动的成员。12 月 18 日，在鲁伊吉省东部，5 名民族解放力量/鲁瓦萨的支持者被捕，被指控未经许可就拟议的全民公决举行会议。1 月 10 日，民族解放力量/鲁瓦萨的发言人表示，自从支持修宪的运动开始以来，已有超过 45 名民族解放力量成员被捕。

19. 本报告所述期间还报告了跨境事件。11 月 25 日，一名警方发言人宣布，6 名布隆迪渔民于 11 月 24 日在穆因加省 Rweru 湖被卢旺达军队绑架，后被释放。没有关于卢旺达当局作出正式回应的报告。

20. 当地居民和民间组织，特别是基隆多省、恩戈齐省和马康巴省的居民和民间组织，继续谴责据称加强对执政党青年附属团体远望者民兵进行准军事训练和青年“政治化”的现象，这些行为在当地社区引起了恐惧。一些媒体、民间社会活动人士和流亡政治人士也报告了臭名昭著的远望者民兵成员被迫失踪或被暗杀的事件，他们据称被“噤声”，以防他们报告犯罪活动。这些事件未经证实。

C. 社会经济发展

21. 布隆迪的社会经济状况继续恶化。据世界银行，2017 年经济增长维持在 1.5%，关键宏观经济指标没有变化。公共投资和外汇储备在 2017 年骤降。通胀率从 2016 年 12 月的 5.6%剧增至 2017 年 12 月初的 18%。美元紧缺抬高了食品、药品和电力等进口品的成本，降低其供应，并且导致本币贬值。青年失业也是另

一个令人深切忧虑的问题，2017 年 12 月估计有 65%的青年无业。布隆迪政府称，2018 年政府预算将增加 6.2%并承诺超过 80%的预算资金将通过内部资源解决，以结束对外国援助的依赖，保护主权。

22. 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金表示，布隆迪在对抗这些疾病方面取得了进展。12 月 8 日，政府和世界卫生组织宣布，2017 年 3 月爆发、影响 700 多万人的疟疾流行病已经结束。布隆迪成功利用联合国儿童基金会和合作伙伴支持的基于社区的方法，迅速扩大预防、诊断和护理服务，抑制疫情，包括发放 15 000 000 顶驱虫蚊帐。同时，约 7 000 名社区卫生工作人员在 2017 年接受了培训，以提供治疗艾滋病毒、肺结核、疟疾、营养不良和性别暴力方面的综合护理。12 月 16 日，联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署执行主任在访问布隆迪期间宣布，艾滋病毒母婴传播的病例减少。然而，大多数省份仍然普遍存在慢性营养不良。

D. 人道主义状况

23. 布隆迪的人道主义状况仍然令人深为关切。2017 年 11 月，境内流离失所者数量为 188 000 人，其中 58%不满 18 岁。12 月，在邻国的难民数量超过 400 000 人，其中 254 000 人生活在坦桑尼亚联合共和国。然而，在 2 月坦桑尼亚联合共和国政府撤销布隆迪难民的初步难民地位后，新到达该国的难民数量显著减少。此外，在 8 月 30 日布隆迪政府、坦桑尼亚联合共和国政府和联合国难民事务高级专员公署签署三方协议后，约有 13 000 名布隆迪难民自愿回国。预计还将有约 60 000 人于 2018 年回国，大部分自坦桑尼亚返回。为促进回国难民可持续地重新融入社会，避免与当地居民发生冲突，联合国和驻布隆迪人道主义合作伙伴将实施联合响应计划。

E. 人权与司法合作

24. 在本报告所述期间，人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续收到严重侵犯和践踏人权的指控，主要由国家及附属行为体所犯，包括杀害、强迫失踪、酷刑和虐待、超过 1 000 起任意逮捕和拘留以及限制结社、言论和运动自由。反对派成员是任意逮捕和拘留的首要对象。大多数政党、独立非政府组织和媒体被查禁或暂停活动。目前的政治僵局还对经济和社会权利起到毁灭性的作用。

25. 人权高专办收到的报告与人权理事会所授权布隆迪问题调查委员会的调查结果一致。布隆迪问题调查委员会记录道，自 2015 年 4 月以来，国家情报局、警察、军队和远望者民兵成员仍在不断实施法外处决、任意逮捕和拘留、强迫失踪、酷刑和残酷、不人道或侮辱人格待遇和性暴力。[1] 10 月 26 日，调查委员会向大会第三委员会提交报告，得出结论称，有正当理由认为自 2015 年 4 月以来，布隆迪境内一直存在并继续存在危害人类罪行。在调查委员会整个工作过程中，布隆迪当局拒绝其再三提出的建立对话、向政府获得信息的尝试，并且不允许调

[1] 见 A/HRC/36/54。

查委员会成员前往布隆迪。布隆迪常驻联合国代表发布声明，威胁将以“侵犯和企图破坏布隆迪稳定”指控起诉独立专家。

26. 尽管报告了一些国家人员和远望者民兵侵犯和践踏人权的重大指控，但在调查和打击有罪不罚现象方面却没有作出什么努力。在本报告所述期间，追究所指控的犯罪行为问题和国际刑事法院的参与问题仍然在布隆迪和区域内部引发争论。10 月 27 日，布隆迪推出《国际刑事法院罗马规约》的决定生效，但国际刑事法院仍对在布隆迪为缔约国时犯下的罪行具有管辖权。11 月 9 日，国际刑事法院宣布，第三预审分庭于 10 月 25 日授权国际刑事法院检察官开始正式调查 2015 年 4 月 26 日至 2017 年 10 月 26 日期间据称在布隆迪犯下的危害人类罪行。法官们在一份声明中称被控施害者是警察、情报机构、军队和远望者民兵成员。

27. 政府消息人士严厉批评了国际刑事法院的裁决。11 月 11 日，在坦桑尼亚联合共和国总统发布的一份声明中，穆塞韦尼总统和马古富利总统据称对法院裁决将破坏东非共同体主导的建立和平努力感到遗憾。布隆迪政府代表对该声明表示欢迎。与之相对，在 11 月 12 日的一份公开声明中，尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会时任领导人敦促马古富利总统和穆塞韦尼总统倡导结束杀戮，阻止修宪。该声明还呼吁继续在布隆迪境外开展和平进程。

28. 自 2016 年 10 月以来，布隆迪政府同人权高专办的合作一直处于暂停状态。2017 年 9 月，举行了关于签署新谅解备忘录的讨论。10 月 18 日，人权高专办向布隆迪当局提交谅解备忘录草案的修订版，述及所有未决事项，后于 12 月 1 日发出催复通知。2018 年 1 月 12 日，布隆迪对外关系与国际合作部长请人权高专办提出恢复谈判谅解备忘录草案的日期。人权高专办表示已经准备好恢复谈判，同时请政府正式回复于 2017 年 10 月转交的文件草案。另于 2018 年 1 月 18 日，联合国人权理事会普遍定期审议工作组审查了布隆迪的人权记录。

四. 我的特使及其办公室的活动

29. 我的特使于 11 月和 12 月两次前往布隆迪和坦桑尼亚联合共和国，继续接触包括布隆迪政府当局在内的国家利益攸关方，并与东非共同体布隆迪人之间对话协调人举行磋商。

30. 在布琼布拉，我的特使会晤了对外关系与国际合作部长和监察员等政府官员，与其讨论了对话进程、修宪问题和特派团地位协定。监察员坚称需迅速结束东非共同体主导的对话，将其“迁址”到布琼布拉。12 月 11 日至 14 日，我的特使再次会晤对外关系部长，并会见了瑞典驻大湖区特使和欧盟国家驻布隆迪大使。他还会晤了法语国家国际组织大湖区特使和非洲联盟委员会主席大湖区问题特别代表，与其讨论了最近一次对话会议的成果和对今后会议的展望。

31. 我的特使每次结束对布隆迪的访问时，都会向驻坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆的协调人通报与各利益攸关方的会晤情况。在这方面，他们参考政府目前

的修宪计划以及执政党结束东非共同体主导的对话并将其迁址到布隆迪的请求，在恢复对话问题上交流了观点。12 月 16 日，我的特使和协调人还讨论了第四届对话会议的结论和接下来的步骤。他们还交流意见，探讨联合国如何能够最好地与非洲联盟合作，继续为恢复东共体主导的调解工作提供支持。

32. 驻布琼布拉特使办公室的一个小组于 11 月 23 日加入了位于阿鲁沙的联合技术工作组，在第四届对话会议中协助协调人的工作。新任办公室主任在 11 月 27 日就职后，对合作伙伴和国际社会其他成员作了礼节性拜访。办公室继续接触政治行为体和其他主要利益攸关方，以鼓励参与者恪守包容性对话的精神。

33. 应当回顾，特派团地位协定草案已于 2016 年 6 月 27 日提交给布隆迪政府。10 月，政府表示已经准备好与联合国法律专家讨论草案。12 月 18 日，对外关系与国际合作部向秘书长布隆迪问题特使办公室发送普通照会，提出数项请求，包括：(a) 审查特派团地位协定格式，以规定各方的权利和义务；(b) 在对外对话结束的情况下说明特派团的持续时间；(c) 开展进一步讨论，以缔结特派团地位协定。

五. 意见和建议

34. 我深感关切的是，尽管协调人不懈努力，我的特使提供有力支持，以图重新召开布隆迪人之间对话，但这一进程仍然深陷僵局。各方特别是政府坚守东非共同体主导的进程，在 2020 年选举前达成一致，是至关重要的。为此，我们必须重振集体努力，终结危机和布隆迪人民因此蒙受的苦难。因此，我继续期望次区域、东非共同体和非洲联盟领导人加强努力，确保布隆迪恢复稳定。我还敦促《阿鲁沙协定》的担保人履行这方面的义务。1 月 27 日，我在亚的斯亚贝巴非洲联盟首脑会议间隙间隙进行会晤，向所有涉及布隆迪事务的各方重申我的关切。

35. 我重申，联合国通过与非洲联盟加强合作、特别是在联合技术工作组框架内加强合作，全面支持东非共同体主导的对话。我赞扬东非共同体调解人约韦里・穆塞韦尼总统和协调人、前总统姆卡帕不懈努力，坚持让不同利益攸关方坐下来谈判，正如近期对话会议期间所体现的那样。此外，我对协调人的报告和他让区域团结起来、进一步探讨和平解决危机可能性的努力感到鼓舞。

36. 虽然修宪是布隆迪的主权权利，但我坚信，如此重要的工作必须具有包容性，应取得重要政治利益攸关方最大限度的参与和共识。这就需要政治和治安环境获得所有有关政治行为体的信任。开展包容性对话是布隆迪恢复对立利益攸关方互信、加强国家团结、巩固民主价值观的唯一途径。一些拟议的修改已经被反对派质疑为执政党巩固权力的企图，可能导致动荡。值得回顾的是，《阿鲁沙协定》阐明了布隆迪冲突的性质和原因，特别是其政治阶层攫取和维持权力的努力。这一历史性的协定促成了十年战争之后的稳定和团结。正是在这一基础上，布隆迪人才能在区域和国际社会的支持下，为他们的国家打造更为强大的未来。

37. 我注意到布隆迪安全形势有所改善，并敦促政府在这方面继续努力。不应有自满的理由。不存在公开军事对峙，难民自愿回返，都不足以表明该国持续安全稳定。持久和平靠的是从根源上解决危机，而不是破坏相对常态的基础，例如为布隆迪带来十年和平的《阿鲁沙协定》。这对于迈入 2020 年选举周期是至关重要的。

38. 我对因政治危机而恶化的布隆迪经济状况深表关切。应对经济挑战，需要继续努力，恢复布隆迪政府和发展伙伴之间的信心和信任。

39. 为了建立更强大、更稳定的国家，布隆迪和联合国必须在所有共同关注的领域合作，包括社会经济发展、人道主义援助、民主和治理、法治、尊重和促进人权。我的特使将与驻地协调员、驻布隆迪联合国国家工作队、建设和平委员会和建设和平基金一起，继续与布隆迪当局和其他利益攸关方积极合作，打击有罪不罚现象，保护所有布隆迪人的权利。没有尊重人权、民主原则和基本自由的有利政治环境，就没有持续发展。我再次敦促布隆迪政府继续与人道主义界在确定需求、规划和人道主义响应方面合作。此外，我呼吁国际社会在卫生相关问题上优先向布隆迪提供援助。

40. 我赞扬邻国慷慨接纳布隆迪难民。难民自愿回返必须符合 1951 年《关于难民地位的公约》议定的尊重和尊严原则。我还注意到回返者缺乏重新融入其社区的能力和资金。为此，我呼吁布隆迪的合作伙伴进一步支持回返者以可持续的方式重新融入社会，并保护他们。

41. 必须以最认真的态度对待关于目前危害人类罪行的报告。令人特别担心的是，报告显示，国家和远望者民兵的许多侵犯行为仍然针对政治反对派行为体及其支持者。

42. 我还对政府和(人权高专办之间的关系缺乏进展表示关切。我呼吁布隆迪当局与联合国人权机制合作。我鼓励布隆迪当局执行 2017 年 9 月通过的人权理事会决议，结束与人权高专办关于在布隆迪全面履行任务的讨论。我还呼吁政府与非洲联盟签署关于非盟人权观察员和军事专家部署和活动的谅解备忘录，该谅解备忘录将允许他们在布隆迪全面开展行动，履行规定责任。

43. 联合国仍致力于一如既往地与布隆迪密切合作。在这方面，我敦促政府与我的特使合作，尽快敲定特派团地位协定。

44. 我要感谢我的特使和驻布隆迪联合国系统的坚定努力。联合国系统敏锐注意到布隆迪及其人民亟需长期和平、发展和人权。这并非不可能。在国家和国际领导下，几乎很快就能取得切实进展。目前危机爆发两年，但没有结束的迹象。我坚信，各方特别是政府必须建设性地参与政治进程，避免导致该国进一步不稳定，寻求符合布隆迪人民更大利益的解决方案。在这一过程中，各方应秉承《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》的精神和文字。我呼吁安全理事会和国际社会在这方面怀有紧迫感，做好在这方面提供支持的准备。